

第3章 援助による住民組織化は自律的な地域社会発展の基盤をつくれるか ネパールの事例から

著者	磯野 昌子
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	205
雑誌名	援助と住民組織化
ページ	85-108
発行年	2004
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00013989

第 3 章

援助による住民組織化は自律的な地域社会発展の 基盤をつくれるか

——ネパールの事例から——

はじめに

今日の開発援助では、プロジェクトの担い手となるように住民組織が作られることが多い。筆者が研究対象とするネパールでも、1990年の民主化以前から援助による住民組織化が見られたが、特に昨今の援助政策における「住民参加」の重視に伴って、組織化が住民に参加の場を提供する前提条件であるかのようにさまざまなプロジェクトの初期段階に位置づけられている。しかし、一般には「住民組織」とは一定の地域に暮らす住民たちが何らかの必要性に応じて自発的に形成するものである。それが開発途上国においては、諸外国や当該地域外の援助組織によって形成されているのである。

本章では、援助による住民組織化が実際にはどのように行われているのか、現地社会の開発の文脈においてどのような意味を持つのかを、ネパールでの NGO のプロジェクトにおける組織化プロセスの分析をもとに考察する。筆者の関心は、住民組織化が援助による外側からの働きかけによるものであっても、それが自律的な地域社会づくりにつながり得るのかという点にある。

一概に住民組織と言っても、その構成や機能は多様である。日本では町内会や青年団、PTA など、全国各地にさまざまな住民組織が存在している。地域によってはそれが形骸化しているところもあれば、町おこしや新たなコ

コミュニティ活動の中心となって活動しているところもある。ネパールにも、古くから各民族社会において自発的に形成されたさまざまな住民組織が存在してきたが、近年では農村の過疎化や都市化によって共同体としての地域社会が崩壊するとともに旧来の住民組織は消滅しつつある。そのことが地域文化の喪失や、共有資源管理の停滞による環境破壊、社会不安の増大などを招いている。

このように既存の組織が機能していない場合や社会的状況によって住民自身では組織化が難しい場合に、援助が組織化を促すことで地域社会の共同体を再構築できる可能性がある。また、外的圧力によって、既存組織からは排除されてきた人々に参加の機会を与えられるかもしれない。一方で、援助対象地域に既存の住民組織が存在する場合、援助による新たな組織化は、既存の組織との衝突を生み出したり、既存組織を解体し援助に依存的な社会への変質を促すことが危惧される。また、プロジェクトごとに組織が作られては消える現象を繰り返すことで、かえって地域開発の核となる自律的な組織づくりを阻止する恐れがある。

以下では、まず住民組織化の概念を整理するために、第1節で、既存の住民組織と援助によって作られる組織とを類型化する。援助がどのようなプロセスで働きかけることで上記の危惧を回避し、自律的な地域社会発展の基盤を作り得るのかを考える。第2節では、ネパールの社会全体における住民組織の変遷を開発援助の歴史との関連を含めて概観する。第3節では、事例としてネパールの農村と都市部の三つの地域におけるプロジェクトを取り上げる。それぞれの地域社会において援助による組織化がどのようなプロセスで進行したのか、既存組織との関連はどうか、自律的な地域社会づくりへとつながっているのかを検討する。

第1節 住民組織の類型と組織化プロセス

本章では、下記の住民組織の定義を参考にしながら、住民が自発的に形成する組織と援助によってつくられる組織とを区別する。

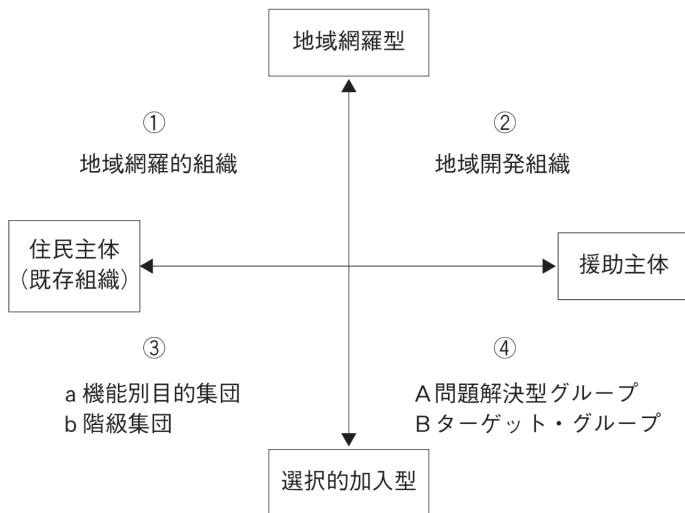
「(住民組織とは)何らかの地縁性にもとづいて形成された組織やそれらの連合体。結合の契機からは町内会、部落会などの地域網羅的組織、分業と生活要求の諸局面に対応した単一の機能を果たす経済的、職業的、政治的、行政的、文化的、福祉的、生活要求的などの機能別目的集団、共通の階級的利害にもとづく階級集団に分けることができる」(下線は筆者)⁽¹⁾。

この定義では、住民組織を地縁性にもとづくものとした上で、結合の契機の違いによって三つの形態、すなわち、地域網羅的組織、機能別目的集団、階級集団に分類している。これらは、開発援助の文脈ではプロジェクトの対象地域に存在する既存の住民組織であるか、既存ではなくとも住民が援助によらず自発的に形成した組織にあてはまる。

援助主導で作られる住民組織を上記の分類に照らすと、その多くは各援助プロジェクトの目的に合わせた「機能別目的集団」に相当するであろう。例えば、所得向上を目的とする貯蓄融資組合、農業技術の向上や生産物の共同販売などを目的とする農協組織、森林の共同利用と管理を目的とする森林利用者グループなどが挙げられる。これらの援助によって作られた機能別目的集団を既存の住民組織と区別するために、ここでは「問題解決型グループ」と呼ぶことにする。さらに、そのような個別の問題解決よりも、特定の集団の地位向上やエンパワーメントを目的として組織化された集団を「ターゲット・グループ」と呼んで区別する。

これらに対して、援助が対象地域全体の住民を受益者として組織化する場合は、既存の「地域網羅的組織」に対応させて「地域開発組織」と規定したい。ただし、地域網羅的組織は機能別目的集団や階級集団を包摂している場

図1 住民組織の分類図



(出所) 奥田[1971] を参考に作成。

合があるように、地域開発組織も同地域内の問題解決型グループやターゲット・グループの集合体として形成される場合がある。組織化の主体が住民なのか援助機関なのか、メンバーが地域網羅的か選択的かによって、住民組織を分類すると図1のように表わせる⁽²⁾。

同図を参考に援助による住民組織化のプロセスを考えると、四つのパターンが想定される。第1に、援助プロジェクトの中で直接に組織②または④A, Bが作られる場合である。この場合にはしばしば、プロジェクト終了とともに組織の継続的活動が課題となる。第2に、初めは援助主体の組織②または④A, Bが作られるが、援助終了後は住民主体の組織①または③a, bとなって維持される場合である(②→①または④A, B→③a, b)。この場合は援助成果の継続性を期待できる。第3に、既存の住民組織①または③a, bを基盤に、それを援助目的に合わせた組織②または④A, Bへと再編成する場合である(①→②または③a, b→④A, B)。再編成の過程に外部者である援助が働きかけることで、既存組織から排除されてきた人々を取りこむことが期待できる

が、この場合も第1のパターンと同じくプロジェクト終了後の継続が課題となる。第4に、第3の組織が援助終了後に住民主体の組織へと移行して維持される場合である（①→②→①'または③a, b→④A, B→③a', b'）。

援助による組織化がプロジェクト終了後も住民の自律的な発展へとつながるためには、最終的に住民主体の組織へと移行している第2か第4のパターンであることが望ましいだろう。特に第4のパターンは、既存組織を基盤に組織化が行われるため、援助が既存社会に与える摩擦が少なく、援助終了後も住民主体の組織へと移行しやすいと期待できる。

また、援助終了後に住民が援助なしに自律的に活動するためには資金や情報の入手が必須であり、各組織が単独に活動するのではなく互いにネットワークを組みながら共同に行動したり行政へ働きかけることなどが必要となる。地域内のネットワーク化にあたっては、地域網羅型の組織が各組織の調整や情報提供において重要な役割を果たすと考えられる。

一方で、住民組織を構成する個人の意識や行動の視点からとらえると、各々に多様な欲求を持ち意志決定を行う住民は、ある目的の達成のために集団として行動することを必要とした場合にのみ主体的に住民組織に関わるといえる。社会学者の河村雷雨は「生活者としての個人は同時にさまざまな組織に所属している。コミュニティとはその複合システムである」⁽³⁾と述べているが、住民個人は自分の生活のその都度の必要性に応じて複数の組織を使い分けるのであり、必要を感じなければ組織から離脱することもある。

また、個人の利害によって行動する住民が、自分の暮らす地域にとどまり地域社会をよくしていこうと思うには「コミュニティ意識」を持つ必要があると、奥田道大は主張しており、「コミュニティ意識」の育成は住民運動によって達成されると述べている⁽⁴⁾。公害対策などのように、地域住民が行政の施策によらずに自ら問題解決をはかろうとする運動の過程で「コミュニティ意識」が芽生え、それがコミュニティの形成につながると考えたのである。ただしこれに対して、松原治郎は、住民運動を非日常的で一過性的なものにとらえ、日常的な住民の価値態度の変容こそが重要であると反論して

いる⁽⁵⁾。

本章で志向している「自律的な地域社会」は、ここで述べられているように、住民個々人が主体的に地域社会の問題を解決したり発展を望んで活動する共同体(コミュニティ)を意味している。したがって上述のコミュニティ論に倣えば、まず住民がそのようなコミュニティの重要性を意識化するプロセスが必要であり、それが一過性のものとして終わらずに個々の住民の利害を踏まえた日常的な活動へとつながることが重要であるとする。

第2節 ネパールにおける住民組織の変遷と開発援助

険峻なヒマラヤ山麓に国土全体が包摂されるネパールでは、全般的に地形が細かく分断され隔離されることで個別の地域共同体や住民組織が作られやすいと考えられる。また、ネパールには公的に認知されているだけでも36の民族があり、言語区分では50以上にも分かれる複雑な民族構成が、ヒンズー教に基づくカースト階層と交錯しながら多様な住民組織を築いてきた。

Krishna B. Bhattachan は、「Indigenous Organization ‘内発的組織’ と開発アプローチ」の変遷を下記のように区分している⁽⁶⁾。

- ・ 国家統一前(1768年以前)——自律的組織
- ・ ラナ政権期(1846～1950年)——中央集権下での内発的組織
- ・ 計画的開発期(1950年代)——コミュニティ開発
- ・ 初期パンチャヤット体制(1960年代)——成長＋コミュニティ開発
- ・ 中期パンチャヤット体制(1970年代)——総合農村開発計画＋コミュニティ開発
- ・ 後期パンチャヤット体制(1980年代)——基本的ニーズ＋コミュニティ開発
- ・ 民主主義期(1990年代)——市場＋NGO＋国家＋民衆(またはコミュニティ)

ネパールで中央政府や諸外国の援助による「コミュニティ開発」が開始されたのは、1951年のラナ政権の終焉による「開国」以降であり、それまでは各種の「内発的組織」が地域の開発を担ってきた。Krishna が「内発的組織」と呼んでいるものの多くは、地域社会に基づく住民組織を意味している。その種類は無数にあるが、今日もネパール社会に根づいており、後述の事例に関連する組織をとりあげると主に下記のものがある⁽⁷⁾。

1. Dhukor (Dhikur)

親族や親しい友人、近隣同士で作られる貯蓄のためのグループ。10～20人で構成され、各メンバーから毎月定額の資金を徴収し、メンバー内でまとまった資金を利用したい人から順番に使用する。もとはタカリー族やチベット系の山岳民族の組織であったが、今日では都市や農村のバウン(ブラーマン)、チェトリ(クシャトリヤ)、ダリット(不可触カースト)などの間にも見られる。

2. Guthi

カトマンズ盆地の先住民であるネワール族の社会文化的、宗教的相互扶助組織で、寺や土地を共有している。無数の Guthi が存在するが、主に、共通の祖先を持ち儀礼を共にする宗教 Guthi、死体の火葬や葬式、寺院や橋、道路などの維持管理をする公共サービス Guthi、娯楽や共通の関心活動を行う社会 Guthi の3種類に分けることができる。ネワール族は誰でも必ず Guthi に属し、それによってネワール社会の成員として認められると言われる。

3. Parma

労働交換のシステムであり、農繁期などにメンバー間で農作業の手伝いを

しあう。農村地域の近隣や親族、同性、同年齢同士などの10～20人で構成される。

上記の他には、マガール族の Bheja, グルン族の Rodi, リンブー族の Kipat など民族別の相互扶助組織や、森林資源を中心とする組織(baha jane 森林管理, ghans katne 下草刈り, pat tipne 飼葉集め, daura tipne 薪集め等), 農業労働に基づく自助組織(kulobanaune 灌漑水路管理, mal bokne 肥料運搬, khetala 田畑耕作, ropahar 種植え, gothalo 羊飼ひ等), 宗教組織(kirtan-bhajan mandali 賛美歌集団), 政治組織(pancha bhaladimi 5人組, dharma panchayat 自治会)などがある。

これらは基本的に地域共同体を基盤とする住民組織であるため、外部者の加入は規制されている。前節での住民組織の分類に当てはめれば、ネパール社会では各民族がカースト階層の中に組み込まれているため、カーストとともに民族組織がそのまま、出自によって所属が決定される「階級集団」となる。農業や森林利用などに関する組織は「機能別目的集団」であり、組織の規模やその境界は地域や目的によってさまざまに異なる。山間部の小さな集落においては、民族組織としての階級集団や機能別目的集団が「地域網羅の組織」である場合も少なくない。

しかし、伝統的な組織の多くは、国家統一以降の高カースト層による支配下で進んだヒンズー化(サンスクリット化)や国民統合のプロセスの中で徐々に消滅し、1950年代以降の西洋化、近代化がそれに拍車をかけた。

一方で、1951年の開国以降、ネパールは世界的な開発の潮流に翻弄され、途上国の一つとして各国の開発援助の対象となり、援助による新たな住民の組織化が行われるようになる。1950年代から60年代にかけては、他の途上国と同様にアメリカをはじめとする政府系援助によってインフラ整備を中心とする大規模な開発が進められたが、70年代には農村を中心にした総合的な「コミュニティー開発」が重視されるようになり、それに伴って援助による住民の組織化が全国的に見られようになった。

例えば、1975年に開始された「小規模農民開発プログラム, SFDP」は、FAO

の財政支援下でアジア開発銀行とネパール政府との共同モデル事業として全国的に展開され、各地に小規模農民グループを形成した。各グループは灌漑事業の他、信用貸付や貯蓄、成人教育などのさまざまな活動を行った。SFDPは各国政府や国連機関の財政支援を受けながら20年間にわたって続けられ、95年の終了時には全75郡の652VDC（村落開発委員会；地方自治体）で実施され、2万4738グループを形成し、参加人数は18万2507人に及んだ。しかし、地方行政単位であるパンチャヤット（90年代以降はVDCに改編）を基盤とした上からの組織化は、農民たちの自発的な活動をかえって阻害したと報告されている⁽⁸⁾。

1980年代の「コミュニティー開発」においては、行政村や集落を単位に「地域開発組織」が形成された。同時に社会林業政策に代表されるように、利用者グループ(user's group)アプローチが主流となり、共有資源の利用・管理を目的とする住民組織が作られた。82年に地方分権化法が公布されたことの影響もあり、政策や開発プロジェクトにおける住民の参加や意思決定が重視されるようになった。しかし、ここでの「住民」「利用者」の中に女性や低カースト、障害者などの貧困層は含まれず、彼らは基本的ニーズの充足が必要とされる社会福祉の対象とはなり得ても、組織化の主体とはみなされなかった。

住民組織の形態に最も大きな変換をもたらしたのは、1990年の民主化運動によってそれまでの国王を頂点とする一党独裁・パンチャヤット体制が解体した政治的変化である。1991年に民主憲法が公布されると、高カースト支配層に対抗する形でさまざまな民族の主権が主張されるようになり、民族ごとの組織が次々と誕生した。また、それまでは見られなかった低カーストや女性の団体など、抑圧されてきた人々による自発的な組織化が進んだ。これらは地域の枠を超えて、人権、教育、保健、環境、民族文化の振興など、特定の課題を掲げるNGOやCBO(Community Based Organization)であり、今日、その数は1万団体を超えると言われている。

民主化によりNGO活動が合法化されたことで、それを支援する形で諸外国NGOによる開発援助プロジェクトも急増した。援助による住民組織化は

「人間中心」「住民参加」「ボトムアップ」の開発アプローチとしてさらに積極的に進められるようになり、バングラデシュのグラミンバンクやスリランカのサルボダヤ運動などの経験に倣いながら、小規模金融・貯蓄グループや収入向上を目指す女性グループなどが次々と作られた。特にネパールでは PRA や Appreciative Inquiry などの住民参加型開発を促進するための手法が全国的に普及しており、参加の舞台としての住民組織がいたるところに見られるようになった。

第3節 NGO による住民組織化の事例

ネパールにおける住民組織化の実際と、それが自律的な地域社会の発展につながる可能性を検討するために、以下では、いずれも日本の NGO が関わっている三つのプロジェクト(丘陵部の農村社会における森林管理プロジェクト、平野部のカマイヤ支援プロジェクト、都市部カトマンズ盆地の先住民を中心とするコミュニティー活動支援プロジェクト)を事例としてとりあげる。

1. 森林管理プロジェクト

ヒマラヤの森林破壊はネパールが抱えている大きな課題の一つである。ここでとりあげる森林管理プロジェクトの実施主体は、ネパールでの活動歴の長いヒマラヤ保全協会(以下 IHC)である。同団体は文化人類学者の川喜田二郎率いる学術探検隊によって1958年に西部丘陵地域の生活調査が実施されたことに端を発する。NGO としては74年に IHC の前身であるヒマラヤ技術協力会が発足し、薪木や飼葉を運搬するロープラインと簡易水道の設置を中心とする活動が開始された。

川喜田の著書『海外協力の哲学』⁽⁹⁾によれば、活動開始当初から KJ 法を活用した住民参画によるニーズの把握を基本理念として掲げていたことが記さ

れているが、1980年代までは研究者や技術者を中心に専門的な調査に基づいた適正技術を開発することが主活動であり、住民は調査への情報提供と機材を設置するための労働提供という形でプロジェクトに参加していた。1990年代に入るとそれまでの活動が見直され、「アンナプルナ総合環境保全プロジェクト」がスタートした。主なプロジェクト内容は、(1)適正技術の導入(簡易水道、ロープライン)、(2)農産品加工技術の導入、(3)森林育成、(4)問題解決技術トレーニング(健康管理、電気技術、縫製技術など)、(5)山岳エコロジースクール(スタディツアー)、(6)環境教育テキストの作成である。環境保全を軸とした総合的な生活改善をはかることで、同地域に持続可能なコミュニティを形成することが目指された⁽¹⁰⁾。

同プロジェクトを推進するにあたって住民の関わり方も変化した。プログラムごとに委員会が組織され、調査や計画立案も住民自身が担うようになった。筆者が調査を実施した⁽¹¹⁾T村は約40世帯で構成される小規模な集落であり、地域網羅型の集落会議の他に、援助プログラムごとに森林委員会、ロープライン委員会、苗床委員会の各住民組織が機能していた⁽¹²⁾。三つの委員会の形成のされ方、その変遷の仕方はそれぞれに異なる。

森林委員会は、元はアンナプルナ地域の環境保全を推進する ACAP というネパールの組織によって作られたものであり、民主化以前のパンチャヤット行政区画に合わせて設置された。しかし、行政区画と慣習的な共有林利用者の居住範囲にずれがあったため、当初の森林委員会はほとんど機能していなかった。むしろ、住民自身が作っていた既存の共有林利用者グループ(bahajane)によって、外部侵入者による盗伐を防ぐために交代で森を警備したり、薪用には生木を伐採しないといったさまざまな規則が慣習法によって設けられ、活動していた。民主化によってパンチャヤット体制が崩壊したため、IHC のプロジェクトでは、実質的に機能していた共有林利用者グループを基盤に森林委員会を再編成した。

したがって、T村の森林委員会は既存の「機能別目的集団」が援助によって再編成された組織だといえる。援助によって組織が確立し、プ

プロジェクトの活動が付与されたことで組織が活性化された例である。委員会のメンバーは村会議で選出されたが、実際には、村長の世帯や観光客向けロッジを経営する富裕世帯がリーダーシップをとっている村の権力構造が反映されており、調査時には女性も低カーストも加入していなかった⁽¹³⁾。森林委員会はプロジェクト終了後も従来どおりの共有林管理機能を維持している。

ロープライン委員会は、初めにT村の住民たちからIHCにロープライン設置の要望があり、それに対しIHC側が委員会を組織するように促したことで形成された。ロープライン利用は森林利用に関わる活動であるためメンバーは森林委員会とほぼ重複していたが、住民組織の分類に照らせば、これは援助側の指導で組織化された「問題解決型グループ」だと言える。ロープライン委員会の組織化は、援助側にとってはプロジェクトの担い手としての機能を期待したものだと言えるが、住民側にとってはあくまで援助を引き出す手段としてとらえられていたようだ。実際にロープラインが設置されると、その維持管理のみが目的となって活動が停滞した。

苗床委員会は、同地域一帯で樹木の苗の研究開発や配布を行っていたルムレ農業センターとIHCとの共同で形成されたが、途中でルムレ農業センターがT村での活動を撤退したためにIHCのプログラムとして引き継がれた。現在は、村の小学校の校庭に苗床が設けられ、学校の管理下におかれながら子どもたちの環境教育に貢献している。これも、地元組織と援助との共同によって組織化された「問題解決型グループ」といえるが、その機能を学校という地域内の既存組織に移転させたケースである。

以上の三つの委員会の変遷を比較すると次のことが言える。第1に、ロープライン委員会のように援助プロジェクトによって作られた問題解決型グループではプロジェクトの終了に伴って活動が停滞したことから、援助が一時的なプロジェクトを促進したり、援助側の都合で維持管理などを期待する場合には、組織の主体的活動の継続は難しいということである。一方で、第2に、森林委員会や苗床委員会が今日も機能しているのは、森林委員会のように援助が開始される以前からその機能が必要とされていたり、苗床委員会

のように学校などの既存の地域組織と連携しその機能を移転するなど、援助プロジェクトの日常化を可能にしたからだと考えられる。

組織メンバーに関しては、援助が無理に公正化を試みるよりも現地の社会規範に従う方が、住民の主体性を妨げないようだ。森林委員会やロープライン委員会のように援助による組織化が女性や低カーストを組み入れなかったのは、強制的に参加させることでかえって住民たちの主体的活動をやりにくくさせる可能性があったからだ。彼らにとって形だけの参加は時間の浪費と苦痛を強いるだけであり、実際にも会議に参加することを望んでいなかった。女性たちの意見は家庭で共有されており、低カースト住民はロープラインの設置において労働報酬を得るなどの役割を与えられることでプロジェクトへの大きなコミットメントを果たしていた。

これらの住民組織の活動が地域社会全体の発展へとつながるためには、仮説では組織間のネットワークと住民のコミュニティー意識が必要だと考えられた。T村の場合、集落規模が小さく各組織のメンバーが重複しているため組織間のネットワークを特に必要としなかったが、住民のコミュニティー意識は希薄であると感じられた。森林資源の危機によるロープライン設置の要求と委員会の結成は、住民運動のように一時的には集落の団結を強めたが、移住者によって構成されトレッキング街道沿いで人口の流動性が高いT村では、住民の定着志向性が弱く、それがコミュニティー意識の醸成を阻んでいた要因と考えられる。また、IHC以外にもさまざまな援助の対象とされてきたT村では、委員会への参加を促すにも報酬を用意しなければ集まらないなど援助への依存体質が根強く見られた。この事例では、援助による住民組織化は組織ごとの機能を促進させはしたが、個人の利害を超えて自律的な地域社会を作るという方向へは結びついていない。

2. カマイヤ支援プロジェクト

2番目の事例は、ネパール南部のタライ平野において社会的な課題となっ

てきた「カマイヤ」と呼ばれる債務奴隷を対象としたプロジェクトである。1972年からバングラデシュで主に土地なし農民労働者による相互扶助グループの形成を基盤とする開発援助を行ってきた「シャプラニール＝市民による海外協力の会」が、96年からネパールで活動を開始するに当たり支援対象の一つとして選んだのが、このカマイヤであった。プロジェクトを実施する上では、意識化を重視する成人識字教育やタルー族の支援活動を行ってきた現地 NGO の SPACE (Society for Participatory Cultural Education) をパートナーとした。ここでは当時のシャプラニールの駐在員であった定松栄一の著書『開発援助か社会運動か』に書かれているプロジェクトを住民組織化という視点から考察していきたい⁽¹⁴⁾。

カマイヤについて、定松は次のように説明している。平野部にはもともと先住民のタルー族が暮らしていたが、1950年代末以降に政府によるマラリヤの撲滅と土地改革が行われたことで丘陵部からの移住が進み、それらの移住者が土地を支配する過程で先住民を小作人として雇用するようになった。「カマイヤ」とは、本来はタルー族社会の共同生産システムにおける成人男性の働き手を意味していたが、移住者支配による社会の変質により、いつのまにか地主と契約を結んで働く労働者を意味するようになった。その労働報酬が極度に少ないために、カマイヤたちは地主に借金を重ねることになり、ついには借金を返せず世代にわたって無償労働を強いられる債務奴隷と化したのだという。

カマイヤ支援の方策を練る中で、定松は当初、地主の支配下にあるカマイヤのニーズを汲みとるためにはカマイヤのみの組織化が必要ではないかと考えた⁽¹⁵⁾。しかし現実には、カマイヤは「絶えず地主の厳しい監視の下に置かれて」おり、「近づくだけでも大変な労力と忍耐が必要」であることや、「カマイヤにとって本当に有効な支援は地主にとって脅威となり、地主からのさまざまな妨害に遭う」と認識することで、地主の下でのカマイヤのみを対象とする組織化が不可能だと判断している⁽¹⁶⁾。ここには、援助による地域網羅型の組織化（地域開発組織）が社会的弱者を実質的に取りこむことに限界があ

ること、同時に社会の底辺にいる人々の組織化は主体的にも、援助によっても困難であることが示されている。

その後、シャプラニールは、1990年の民主化時に自主的に地主の下から脱出して土地獲得運動を起こし南西部バルディヤ郡に再定住したカマイヤの存在を知る。そして、彼らの生活向上を支援しながら、「調査によってカマイヤ制度全体に対する理解を深め、再定住民以外のカマイヤのための支援の可能性を検討すること」を目的にプロジェクトを開始した。

再定住地では、SPACEのスタッフが住み込んで住民たちとの信頼関係を築きつつ、PRAを識字教育に応用したREFLECTなどを通して入念な社会調査が行われた。当初、援助側は新たな住民グループを結成するのではなく、土着の住民自治組織である「ケル」を基盤にグループ貯金や職業訓練などのプロジェクトを行えないかと考えたが、住民側からの提案によってローンの返済を目的とする「カウレヒ・グループ」が作られることになった。

「カウレヒ」とは蓄えが底を突く時季に地主から食糧購入を目的として借りる季節ローンを意味するが、その利子が非常に高いために再定住民が再び債務労働者に転落してしまうという問題があった。そこで、ローンを地主から借りる代わりに援助組織から低利子で借り、その利子を貯蓄して自立的な基金を作るという提案であった。初めに作られた15人ずつからなる二つのカウレヒ・グループがSPACEから借りたローンを予定期日に全額返済した実績を認め、援助側は他地域にも同様のグループを作りその支援を行うことにした。新たに作ったグループにおいても返済率はきわめて高く、基金を利用しての収入向上活動を自主的に始めたところもあった。

このプロジェクトにおける住民組織化の特徴は、援助側からは既存の住民組織を基盤に組織化を望みながらも、住民側からの提案で新規の「問題解決型グループ」が組織化された点にある。貯金グループはネパールのどこでも見られるがゆえに、同地域の住民たちが援助を受けやすい活動として提案したとも考えられるが、住民側の意志で組織化されることで責任感やオーナーシップが生じ、それが活動を成功へと導いたのだと考えられる。カウレヒ・

グループは当初から援助がなくても活動できるように基金を形成することが目的であったため、援助撤退後も住民主体の「機能別目的集団」として維持されることが期待できる。

SPACE はさらに各カウレヒ・グループのネットワーク化を提案したが、シャプラニールはバングラデシュでのショミティのネットワーク化が内部の権益構造を作り圧力団体と化してしまったという苦い経験から同意せず、SPACE とのパートナーシップを契約期限とともに終了している。構想されたネットワークは金融に限定されたものであるため、地域社会全体を巻き込むものではなかったようである。

一方で SPACE は住民組織化アプローチの限界について重要な指摘をしている。「NGO によるカマイヤ支援の最大の矛盾は、その活動すなわちグループ作り、貯金、ローンの貸付、識字学級といった活動には本当の債務労働者は参加できない、ということである。(略)債務労働者のためと称される活動に実際に参加しているのは、分益小作人や賃金労働者などのように、より恵まれた立場にあるタルーの人々である」⁽¹⁷⁾として、援助側が最貧層の支援を目指していても、経済的にも時間にも余裕のないさらなる最貧層は住民組織化アプローチでは排除されてしまうことが指摘されているのである。

この後、2000年7月に政府による「カマイヤ解放宣言」が出され、元カマイヤに対する土地の配分が行われるようになった。定松によると、これは他の国際 NGO がカマイヤたちを扇動し社会運動として組織化をはかったことで実現したという。シャプラニールは、実際には現地側から最初に要請された土地獲得運動の主体となる住民組織への支援を敬遠して貯蓄グループの組織化を支援したのであるが、前述のように開発プロジェクトにおける組織化は一定の生活レベル以上にある人々しか対象とならず、参加する余裕のない貧困層を対象とする場合は、政治的な組織化(社会運動)によらなければ問題解決につながらないことが示唆されている。

3. コミュニティー活動支援プロジェクト

第3に、カトマンズ盆地内の旧市街に暮らすネワール族の社会を対象にしたコミュニティー支援型のプロジェクトをとりあげる。これは、前述のシャプラニールが、現地 NGO の SOUP(Society for Urban Poor)をパートナー団体としてその活動を支援しているプロジェクトである⁽¹⁸⁾。SOUP は、他の国際 NGO で働いている女性が自分自身の住むコミュニティーのために貢献したいと考えて仲間を募り、約30名のボランティアによって1992年に結成された団体である。登録上は NGO であるが、実質的には地域社会を基盤として活動する CBO とも言える。設立や活動のための資金はメンバーからの徴収で成り立ち、ボランティア活動によって支えられている。

SOUP の活動規模の拡大と組織の安定的運営を目的に、シャプラニールは1999年から5年間の期限つきで活動費の補助と専従スタッフ2名の人件費を支援している。このように援助が、プロジェクトの開始前から撤退時期を明確にしておくことは、パートナー団体のオーナーシップを明確にするために有効であると思われる。

SOUP の活動は都市部の貧困層支援を目的としているが、ここでいう貧困とは必ずしも経済的貧困に限定されていない。スラム住民への支援活動も行っているが、同時に首都に暮らす成人でもネパール語の読み書きができないことや、子どもたちが遊ぶ時間や空間を失っていることなどの社会的貧困に対する活動を主としている。最初の活動は、成人女性のための識字教育であった。識字教室の終了後に、参加者によって自主的にグループが作られたため、SOUP はそれらのグループの収入向上活動を支援するようになった。

例えば、ゴファル地区で結成された「マープチャ(ネワール語で母親グループの意味)」は、初めに手工芸品生産・販売に取り組んだが、市場競争に打ち勝てず成功しなかった。ある時、SOUP が他の NGO の研修を実施した際に、マープチャに料理づくりを依頼したところそれが好評となり、現在の仕出し

サービス事業へと結びついたという。得られた収益はグループで貯金し、ローンとしてメンバーに貸し出している。他の地区においても識字教室をきっかけに自主グループが生まれ、石鹸作り・販売や貯金活動など、それぞれに独自のアイデアを出し合いながらさまざまな活動に取り組んでいる。SOUPはそうしたグループの結成や運営を支援し、必要に応じて研修を行っている。

SOUPによる住民組織化の特徴は、初めから組織づくりを前提としていない点である。識字教育というサービス提供を行いつつ、参加者によって自主的なグループ作りが行われた場合にのみ、その活動を支援するというスタイルをとっている。グループ活動の内容についても、必要と思われる助言や情報、研修の提供などは行うが、SOUPの側から指示をすることはなく、グループの自主的な判断に委ねることを徹底させている。他の多くのNGOプロジェクトでは、識字教育を意識化や動機づけの手段として組織化のエントリーポイントと位置づけているが、SOUPの場合は組織化が意図されていないという点で大きく異なっている。

識字教室の参加者が自主的に形成した組織は、結果的に収入向上を目指すようになった点では「機能別目的集団」とも言えるが、この場合、当初から明確な目的をもってグループが結成されたのではなく、それまで家庭の中に閉じ込められていた女性たちが今後も外出の機会を得、出会った仲間たちと何らかの活動をしたい、という共同行動への欲求が契機となっており、あえて言うならば自らのエンパワーメントを目指して形成された集団だと言える。また、既存の住民組織とは異なり、地域外から識字教室に参加した女性や少数だがネワール族以外の女性も加入しているなど、境界の開かれた都市的な組織形態をとっている点で特徴的である。

さらに、SOUPは対象地区に八つの子どもグループを組織しており、簡易図書館の設営や交流会、勉強会などを開催したり、貧困家庭の児童に対する奨学金制度を設けている。これらの子どもグループは援助によって作られた「ターゲット・グループ」としてとらえられるが、地域の行政区分に沿った形

でグループが作られており、行政区単位のコミュニティーの中に位置づけられている。同時に、下記に述べるようにネワール族の伝統的なコミュニティーの再生にも貢献している。

一般に、ネワール族の社会には Guthi に象徴される相互扶助の伝統が根強く残っており、コミュニティーとしての結束が強いことで知られている。それは中庭(バハ)を囲むようにして建てられる独特の建築様式にも表れており、中庭は近隣住民の交流の場として祭りの準備や子どもの遊び場として機能することから「バハ・コミュニティー」とも呼ばれている⁽¹⁹⁾。しかし、近年の生活様式の変化によって、中庭の清掃を担ってきたカースト層が堆肥ゴミの収集を必要としなくなり他の賃金労働に就くことで、中庭はゴミ捨て場と化し、バハ・コミュニティーが崩壊してきた。そこで、SOUP は各地区の子どもグループに相談したところ、子どもグループによる中庭の清掃活動が開始されるようになった。この活動によって中庭の共同空間が再生し、住民同士のつながりを生む場が復活したという。

この事例は、援助による組織化がコミュニティーの形成や再生を促進させ、自律的な地域社会の発展に寄与しているケースとして評価できるだろう。それを可能にしている最大の要素は、SOUP が地域社会に根づいた組織であり、メンバー自らが住民であるために援助者と住民という関係を超越している点にあると思われる。組織化モデルにあてはめるならば、SOUP 自体が(加入においては地域網羅型ではないが)地域全体の開発を目的とする「地域開発組織」として地域内のさまざまな住民組織のネットワークを可能にし、地域社会の開発を目的に活動しているのである。

都市社会におけるコミュニティーの再生という課題は、日本のシャプラニールの会員にとっても共有できるため、シャプラニールにとって SOUP への支援活動は従来の開発援助とは異なり、課題を共有する市民同士の協力、学び合いの活動として認識されている。実際に、SOUP のスタッフを日本に招聘し、コミュニティーづくりに取り組んでいる日本各地の市民団体との交流事業を行うなど、援助というよりも交流としての関係性が重視されている⁽²⁰⁾。

おわりに

以上の事例をもとに、援助プロジェクトにおける住民組織が自律的な地域社会発展の基盤を形成するために留意すべき点をまとめておきたい。

第1に、援助側が主体となって作った住民組織によって、援助撤退後の地域の発展像を描くことには限界がある。特に、援助供与が組織化の前提となる場合には、組織の継続は期待できないことが、IHCのロープライン委員会の事例などからもみとれる。援助の提供によって住民側の当面のニーズが満たされれば、援助側がその後の維持管理などのための組織維持の必要性を訴えたとしても、個々のメンバーにとっては組織として活動する積極的な意義を感じることは難しい。住民にとって援助は非日常であり、援助を引き出す手段としては一時的に組織化に応じるが、援助終了後の日常生活においてまで援助側の意図や目的にそった組織で活動する余裕はない。ただし、苗床委員会のように援助によって作られた組織の機能が、援助終了後にも住民の日常的なニーズに即応した場合には、その機能が住民主体の組織に委譲されて継続する可能性がある。援助プロジェクトを、対象地域の住民にとっていかに日常化できるかが限界を超えるための鍵となる。

第2に、援助による組織化は必ずしも既存の住民組織を基盤にする必要はない。第1節の組織化モデルでは、既存組織を基盤にした方が衝突が少ないだろうと想定したが、住民の主体的な活動を促進するためにはむしろ新規に組織をつくった方が効果的であると言える。既存組織を基盤にすると、T村の森林委員会のように地域の権益構造を踏襲しやすく、それを援助の圧力によって解体しようとするれば、住民の主体的活動を妨げる可能性がある。

第3に、援助による組織化が既存社会の公正化に貢献するというのは理想論であり、現実には難しいようだ。T村の低カースト層や女性たちのように当事者側も必ずしも望んでおらず、カマイヤのように最貧層のみを対象とし

た組織化も現実的ではないようだ。最貧層にとっては、組織を通した時間のかかる活動よりも即座に収入につながる個人的な活動を優先せざるを得ない。したがって、住民組織化アプローチは、最貧層を受益者とする場合にはあまり効果的ではないといえる。また、カマイヤの解放運動が示すように、社会的に排除されてきた人々にとっての組織化は、社会的地位を獲得するための運動組織として形成される場合にこそ意味を持つ場合がある。社会構造の変革こそが優先され、既存の社会を前提とした開発援助はむしろ地位の固定化を招く危険性がある。女性やマイノリティをターゲットとした組織化においても同様のことがあてはまるだろう。

第4に、援助が住民の組織化をするのではなく、住民自身による組織づくりを支援することこそ必要とされている。SOUPの事例のように、住民の主体的な組織づくりが行われた場合にはじめてそれを支援することで、自律的な活動が促進される。たとえ住民が主体的に組織をつくっても、外部からの支援がなければ活動は停滞してしまいやすい。住民側は援助の存在や支援があることで、何かできるかもしれないと期待し活動意欲をもつことができる。援助が果たす活性化作用は軽視できない。

第5に、住民組織の活動が継続し、それが地域社会全体の発展につながるためには、SOUPのような地域社会の発展を目的とする地元組織が中心となり、各住民組織に働きかけていくことが有効である。多様な住民組織が無数に存在しても、各組織やメンバーに地域社会のために活動する意識がなければ、有機的ネットワークを形成することはできない。援助はそのような地域社会の核となるCBOを見出し積極的に支援することで、自律的な地域社会づくりへの支援が可能になるのではないだろうか。

注(1) 濱嶋・竹内・石川[1997]。

(2) 住民組織の分類モデルは、奥田道大の地域社会分析枠組み(奥田 1971, 66)を参考に作成した。

- (3) 河村[1982, 15-25]。
- (4) 河村[1982, 51-54]における河村の引用を参考。
- (5) 河村[1982, 51-54]における河村の引用を参考。
- (6) Bhattachan and Mishra [1997, 101]。
- (7) Bhattachan and Mishra[1997, 129], その他に Chand[1991, 15], Bista[1987, 31-32] を参考。
- (8) Bhattachan and Mishra [1997, 121-124]。
- (9) 川喜田[1974]。
- (10) ヒマラヤ保全協会[1997]。
- (11) 調査の詳細は磯野[1993]。その後の T 村の状況に関してはヒマラヤ保全協会[2000]を参照した。
- (12) 三つの委員会以外に女性委員会が援助によって組織化された。これは各集落から 1～2 人の女性が代表となって近隣の集落との合同で組織されており、T 村の範囲を超える委員会であったため、ここではとりあげていない。
- (13) T 村は隣村の人口増加により移住した人々によって1970年頃から徐々に形成された。人口の大半をマガル族が占め、その他に低カースト世帯が2世帯のみ混住していた。
- (14) カマイヤについては諸説があるが、ここでは定松[2002]と SPACE[2000]を参考にまとめた。
- (15) 定松 [2002, 17]。
- (16) 定松 [2002, 67]。
- (17) 定松 [2002, 199]。
- (18) SOUP の成り立ちや活動については、岡山[2002]を参照。
- (19) Bista[1987, 30]。
- (20) 2002年に設立30周年を迎えたシャプラニールは「援助から共生へ」を標語とした。

＜文献リスト＞

＜日本語文献＞

- 磯野昌子 1993. 「ネパールヒマラヤにおけるコミュニティ開発と森林管理」国際基督教大学大学院行政学研究科修士論文.
- 岡山典靖 2002. 『ネパール NGO の自立に向けて』（シャプラニール・ブックレットシリーズ10）シャプラニール.

- 奥田道大 1971. 「コミュニティ形成の論理と住民意識」(磯村英一ほか編『都市形成の論理と住民』東京大学出版会).
- 川喜多二郎 1974. 『海外協力の哲学』中公新書.
- 河村雷雨 1982. 『都市コミュニティ論』世界思想社.
- 定松栄一 2002. 『開発援助か社会運動か』コモンズ.
- 濱嶋朗・竹内郁郎・石川晃弘 1997. 『新版社会学小事典』有斐閣.
- ヒマラヤ保全協会 1997. 「アンナプルナ総合環境保全プロジェクト評価報告書」ヒマラヤ保全協会.
- 2000. 「ミヤグディ郡森林保全プロジェクト評価報告書」ヒマラヤ保全協会.

<外国語文献>

- Bhattachan, Krishna B., and Chaitanya Mishra. 1997. *Development Practice in Nepal*. Central Department of Sociology and Anthropology, Tribhuvan University.
- Bista, Dor Bahadur. 1987. *People of Nepal*. Ratna Pustak Bhandar.
- Chand, Diwaker. 1991. *Development through Non-Governmental Organization*. Institute for National Development Research and Social Service.
- SPACE. 2000. *Issues and Experience: Kamaiya System, Kanara Andolan and Tharus in Bardiya*. Society for Participatory Cultural Education.

